



专栏题：千山独行

## 城市化的 几个基本问题（上）

赵燕菁

1980~1984年，重庆建筑工程学院城市规划专业；1984~2004年，中国城市规划设计研究院；2004~2015年，厦门规划局；现任厦门大学经济学院与土木建筑学院教授。教授级高级规划师，加迪夫大学博士。

我在各地的演讲，历来是“狗熊掰棒子”，讲完就扔了。2012年，昆明城市规划学会让我作大会主旨发言。会后石楠向我约稿。工作一忙，就忘到一边了。就在不久前，我的学生说，我的那次演讲的视频在经济学的群被热炒。而且，还有人把视频转换成了文字。借力使力，我就在这个视频的文字稿基础上“雅化”改写成此文。现在我也不知道是谁帮我转换的文字，只能在此表示感谢！

今天几位专家演讲，让我收获非常大，包括刚才盛洪教授讲的。盛洪是我专门给石楠推荐的。经济学家，就跟我们搞城市规划一样，说谁排第一、第二非常难。但是盛洪教授，在这个领域走在非常前面。听一听他的观点，大体上就能知道经济学界对制度的主流看法和判断。

不过大家放心，我不是因为观点和盛洪教授一样，所以请他过来帮我助阵。恰恰相反，我和盛洪教授观点是大不一样。第一次在钓鱼台，和他在一起开会，就干了一仗。最近的一次，是在几个月以前，我和盛洪教授又是站在相反的立场上。我今天的观点，同样会让大家体会到今年年会的主题——“包容和多样性”。

这个题目，我稍微有点改动。大体上也是讲城市化的，重点是想重新思考一下城市化若干理论问题。

我大学毕业以后，就到了中国城市规划设计研究院。大概1984年，我所在的科技处接了一个小城镇课题，主要是研究城镇化。后来我参加的一个国家科委和美国东西方中心合作的课题，也是关于中国城镇化的。前后研究快30年了。我记得当时城镇化是个很小的课题，大家琢磨着怎么才能把“城镇化”塞到中央文件里头。

现在我觉得不用了。非常高兴能够熬到有这么一天，我们城市化研究终于出头了，从配角到了主角。现在一提到扩大内需、抵御风险、产业升级，全把希望寄托在城市化身上。在这之前，像厦门这么一个偏远的小地方，光是中央为了十八大来调查调研城市化的课题的就来了好几波，而且都是省部级领导带队。我本人也参加过建设部、还有包括中国工程院邹院士主持的城市化课题。

我这个人在规划行业里头，算是一个无可救药的投机分子。我总琢磨着中央关心什么，咱们就得研究什么，需求决定供给。如果研究很深远的历史问题，二十年、五十年以后才能觉得你重要的，我就懒得去研究了。明年就要开十八大，我们能不能做点事情？非常遗憾，当家真要开始用“城市化”了，好不容易城市化从配角变成主角了，我们的城市规划的理论却非常贫乏——甚至我们给中央出的主意，和十年前都没太大差别。

城市化问题千差万别，本来是想弄十大问题，后来一想，时间不够，左砍右砍，剩了五个。城市化要想回答现实提出的问题，这几个问题回避不了，而且是底层的问题。

一个就是到底什么是“城市化”？什么是“城市”？刚才听

盛洪教授一讲，我就知道我跟他观点又不一样了。城市的定义，决定了城市化的研究能走多远。相关的一个问题，就是城市化的动力到底是什么？随之而来的一个，刚才盛教授也讲了，就是制度非常重要，怎么设计城市制度——中国城市化的模式到底是什么？最后是空间问题，关于城市体系、城镇群。这是我们比较常规的一个题目，如果今天时间不够了，后面的（一个题目）会省略掉。

首先，“城市的本质”问题

什么是城市？刚才盛洪教授讲了，城市就是由一群人，由于贸易和各种市场交易的原因，聚到一起。市场导致城市的形成。这个似乎大的方向是没错。但是，有市场并不必然形成城市，很多流动的集市，比如云南历史上的茶马互市，最后都没有形成城市。

关于城市到底是什么，传统理论的解释是，城市就是人口在空间的集聚——人口密的地方就是城市，人口稀的地方就不是城市。我们现在城市统计的标准，基本都是按人口密度来判定的。但是这个定义非常不可靠。美国几千人就算城市了、中国几千人连镇都算不上，稍微大点的村，都可能有几千人。标准不一样，城市化没法儿比较。这个定义就不好用。城市是个什么地方？城乡界限划在哪儿？如果这个概念能够定义好，我们后面很多研究——待会儿我会提到——都会手起刀落，势如破竹。否则我们定义完了后，还是不知道这个定义在研究里面怎么用。

我提出一个观点——可能和盛教授有点不太一样——从城市制度的角度来讲，城市就是生产和消费公共产品的场所：有公共产品，就是城市；没有公共产品，就不是城市。

最早的城市——刚才盛教授提到——防卫，就是公共产品。有人修了个城墙，把大家圈到城市里头了，这就提供了一种公共服务——“安全”。别的人（比如）土匪就不能来抢你了。同时，城墙里的居民要给提供防卫的人交税，购买公共服务。没有公共产品，再多的人堆在一起，也还是农村，顶多是一个流动的集市。就跟军队一样，打仗聚集很多人，但再大的战役，也不会把战场变成城市。所以人口怎么密集，它也不会变成城市，除非在这个地方，存在公共服务交易。这定义好不好，大家可以讨论，但是我觉得它好用。理论不就是工具么？

这定义的好处是，第一个，解决了城市起源的问题。经济学家——比如，克鲁格曼——就嘲笑我们，说你们这帮搞城市的人到现在为止没有说清楚城市的起源是什么。我在英国留学的时候，导师给我提出这个问题，我一查，还真是如此，几乎所有的城市空间模型，都是一开始就假设有一个中心地，然后在不同的交通成本下，城市的体系应该怎么形成。没有人告诉你，最早的那个中心地是怎么形成的。当然，克鲁格曼试图解决这个问题，而且他自称解决了，但看他还是没解决。比我们高明不了多少。

但是按照有没有公共产品交易这个标准，我们马上可以判断一个“地方”到底是农村还是城市。当然你也可以说，广义的来讲，农村也有公共服务，对了！在我的眼睛里头，城市压根儿就是一个从低级的公共服务向高级的公共服务的过渡过程。

第二，这定义的好处是很容易解决城乡分界的问题。按照这个定义，如果农村提供了城市一样的公共服务，一夜之间变城市了。我在英国住的那个郊区，公共服务比城里还好，是富人住的地方，你管它叫农村啊？虽然人口密度低，但是它是货真价实的城市。当然，付出的代价，交的税也远比城市高。所以，城乡的分界，你只要看它有没有公共服务，我就可以判断它是不是农村。我不管是一千人还是一万人。一万人没有公共服务，也是村庄；一千人，有公共服务了，就变成城市。

另外，这个定义可以回答“城市化质量问题”。所谓“伪城市化”“半城市化”，实际上说来说去就是城市里的这些人没有享受到完整的城镇服务。而按照城市定义，城市化本身是一个过程。如果我们把美国的城市公共服务下的城市居民当作百分之百的城市人口，我们现在的诸位也都是半城市化。而那些流动城市人口比我们更“半”城市化。有了这个定义以后，城市化质量问题就迎刃而解。

然后，我们可以比较城市化了。纽约的一百万人和北京的一百万人，城市化不相等。刚才江院长说的，城里的一百万人和一百万住在城里的农民工，城市化也是不一样的。差在什么地方？就是享受的公共服务不一样。这就是城市化比较的问题。否则，我们说北京的城市化水平比美国的要高，是不是说北京的发展水平比美国的还高？但只要比较公共服务的质量，城市化水平的差异就出来了。说不定我们现在城里的人，还不如美国的农村城市化水平高。

这是一个，另外一个呢，就是城市的政策决策问题。刚才盛教授长篇大论讲政府和市场的关系。如果这个定义存在的话，如果政府就是提供公共产品的“企业”。是企业的话，政府和市场就是一回事儿。你生产杯子我生产道路，你生产汽车，我生产地铁，大家生产的东西不一样，一样要卖出去。你是企业我是企业，如果我政府也是企业的话，根本就不存在什么计划和市场的对立了——计划经济也是市场经营模式的一种，只不过这种经营模式比较差，最后输给另外模式的企业了。世界上有多少不搞计划的企业也完蛋了！经营不善，选择了错误的模式，什么企业都会完蛋。所以在我看来，市场和政府之间的对立关系，根本都是学术界虚构的。

然后，拓展。假设这个定义也能够再继续延伸的话，我们也可以解释，为什么城市的规模越来越大（当然也有变小的，这我也知道，很多城市，比如一些资源依赖城市，竞争失败城市，干着干着就死了）。什么原因？刚才盛洪教授讲了好多原因，但我觉得他说的还不是最主要的原因。他认为主要因为人口交易的频率，说因为在农村的人认识的人少，交易的外溢效果、网络的效益差，到城里后认识的人多，所以网络交易的效果明显。的确城乡网络效应有明显差异，但是在实际中——刚才我还跟兵弟讨论了这事儿——比如，北京城市人口从五百万变成一千万的时候，我们认识的人有没有增加一倍？实际上我们交往还是那么些人，所以到了一定规模后，每个人交往的密度、交易的对象大体上是固定的，当然有外溢效应，但我觉得并不明显。

城市规模为什么越来越大？你修一条路，一个车走和一百个

车走，它的成本是完全不一样的——一个车走，所有的成本加在一个车上；一百辆车走，每辆车分摊成本的百分之一。所以越大的城市，平均成本就会越低，这就是典型的规模效应。

但是大家可以说，一万人的广场我塞五十万人行不行，其实，这是公共服务提供者最愿意看到的——付出同样公共服务成本，获得50倍收益！比如说国防的开支是一样的，我保护十万人和保护一百万人，大家交的税一样的话，规模越大，每个人的负担就只需要十分之一。所以，扩大规模，乃是城市的本能。萎缩的城市，是因为竞争失败。

但是一个城市不会无限的扩大，拐点在什么地方？我觉得拐点不只是向传统经济学认为的那样，到了一点就不经济了，而是因为和它竞争的城市提供了更好的公共服务，多样化的供给，满足了更专门化的需求，经济要素“用脚投票”，导致一个城市不是无限扩张，而是转向专业分工。这是城市规模达到均衡更重要的原因。

这个城市增长模型同时也可以解释，为什么我们的用地指标会越分越细。为什么城市不会无限的扩大？因为城市达到一定规模以后，它会多样化，否则全世界的人都会住到一个城市里去了。现实中，城市规模达到一定程度以后，就会出现竞争者提供新的、多样化的产品。这跟一个工厂生产鞋一样，它必须一百双鞋才能达到规模化效应，因此市场只有150个消费者的时候，这150人都穿一样的鞋。但是当消费者达到两百人，马上会有第二个人生产给其中一百个人提供尺寸更适合的鞋子。这时候，鞋子的种类会增加。

同理，城市的公共服务人口越多，用地功能就会越专门化，土地分类也就需要的越细。因此，城市规划里的土地功能分类，应该是变化的——在城市化比较低的城市、小城市，用地的分类应该非常粗；在大城市，就需要分得很细——医院，大城市还分专科医院，专科医院还有私人的公立的什么的；学校还有高中小，现在农村可能就一个学校全搞定了，到了城市就要分中学、小学，各种高中等。

同样，我们也可以解释，为什么城市的密度会越来越高？很多人批评城市规划控制不住人口过密。后来有次跟我们市长讲，我说我怎么控制人口？因为你一修道路就要征地，征地的地方原来住着人呐，你让（他们）去哪儿？肯定是把（原来）住的人叠加到旁边这块地上。修个医院、修个学校，都是把原来的居民搬走，叠加到更少的地上。就算是一个人口不增加，它（按：指城市）的密度也会提升。为什么？因为你会拿越来越多的土地去做公共服务。

比如村庄，几乎百分之百都是居住用地，但是在厦门，城市地区大概只有百分之二十二的土地是做居住，剩下的全是商业、办公、学校、道路等。显然，配套服务的越多，享受的公共服务越多，（居住用地）占得比例越少。假设人口是常数的话，意味着78%土地上的人口，就全落在22%的土地上。即使没有新增人口，城市（密度）也会越来越高。

地价为什么会越来越贵？刚才盛老师讲得很好，供给和需求。但不仅如此，还有更重要的原因。一个城市的公共服务一旦被提供，其价值就会叠加到相关的土地上去。地价不单单是政府拍卖拍上去的。政府用拍卖的钱去修地铁，沿线的（土地）价格一定会上升；修一个好的学校，旁边的学区房马上涨价；如果把

公园搁在你家门口，你家的地（房）价也一定会涨。所以现在土地价格上升，很大程度上是城市化的一个正相关的过程。想控制土地价值，基本上是和市场作对。

第二个问题：城市化的动力到底是什么？

城市的出现，比城市化的历史长多了。好几千年前的城市考古学家们刨出了不少，但是为什么到了近代才进入城市化的进程？传统的理论用推力拉力解释。工业化出现后，人可以不依赖空间了。之前，农民种地必须要分散居住，所以城市化出现不了。工业化是城市化的动力。另一个解释，就是农业的积累，因为有了剩余了，所以可以城市化。

我觉得这些原因，都对。土地和劳动力可以迁移、可以交易，可以出卖自己的土地、可以出卖自己的劳动力，是城市化的前提。但是历史上这些原因，不是今天才出现的。宋朝的时候，上万人的采矿场都出现了；农业积累的剩余，中国很多王朝覆灭的时候，仓库里全是剩余的粮食，穿钱的绳子都腐烂了，积累了很多财富了。为什么没有出现城市化？所以，我觉得这些都是城市化的伴生现象，让它解释城市化的原因是有点勉强的。

我个人的观点——供大家讨论——城市化可能压根儿就不是工业化的结果，它本身就是工业化的一部分：生产汽车是工业，生产道路也是工业；生产杯子是工业，生产房子也是工业。城市的所有建设，公共服务，当作是产品来理解的话，城市化就是工业化。工业化和城市化同时启动，两者的原因是一样的，而不是互为因果。这个原因就是积累的模式和交易的成本的变化。

第一个，积累的模式。在城市化之前，人类最伟大的发明——刚才盛老师讲了——是货币的发明，我觉得这是最伟大的发明，但是，更伟大的一个发明，是金融的发明。古代的时候，我们所有建设活动包括城市的建设，都是靠以前的财富积累。长城能建多长，就表明能搜刮来多少剩余产品；金字塔能建多大，就看埃及法老能控制的地有多大。这需要很大的固定成本的投入，要很长时间来回收。金融制度出现以后，积累模式发生了巨大变化，金融使得经济不再依赖过去的积累，而是把未来的收益贴现到今天，这是一个伟大的制度创新。

我以前看到有个笑话：一个中国老太太在天堂碰到一个美国老太太，说“我攒了一辈子的钱，临死前终于凑够钱了，买了一套房子”；美国老太太却说“我房子住了五六十年了，临死前终于把贷款还了”，她们两个人最后都是一样的——拥有了房子，差别是美国老太太一辈子有房住，中国老太太房子建好了，人却死了。

我想中国城市化之前的城市 and 城市化之后的城市建设模式差别，就在这里。因为有了金融制度的创新，我们像美国老太太一样，能把未来收益贴现过来。所以你看现在昆明为什么发展这么快，都是仇和（按：仇和，昆明市委书记）欠的债啊。只用过去积累下来的钱，怎够去修地铁？怎么够修大楼？怎么够修道路、管线？不可能。这些修好基础设施，会带来的税收、带来的经济增长，也就把钱还了。

中国的城市化和工业化并不是同步的，工业化百分之六七十分了，城市化才百分之十几，为什么？因为我们过去剩余的积累全部用于工业（化）了。我们的城市化，不是从改革开放、农民土地自由承包开始，而是从1990年土地可以有偿使用。土地有偿


使用，就可以抵押、贷款、融资，到了1998年的住房制度改革，所有的人都可以投资城市，成为城市的股东，城市的需求大大扩大。土地招拍挂后，政府的融资就越来越多。没有创新前，城市不可能有高速的发展。

第二个，就是土地交易成本，中国非常重要的制度不同。同样有融资制度，为什么中国能这么快城市化，印度没有发展起来？城市化的过程，一定是这种土地变成那种土地的用途过程。这中间，最大的摩擦力，就是产权转换的成本。大家可以到印度看，印度的征地拆迁比我们激烈多了，成本也高得多。为什么？私有土地。西孟加拉邦政府，共产党执政了30多年，想学中国，说咱也搞一个经济特区。第一件事儿就是征地，民众激烈抗议，没过两年（执政党）就下台了。你以为民主那么好玩儿？在印度可以立刻把共产党政府推翻掉。

中国的土地制度，大家一直在说它不好，但是恰恰是这种初始制度差异，极大地降低了产权转移的交易费用。其实很多发达国家，包括东亚的国家，没几个是在标准民主制度下城市化的，不是独裁。就是被占领了，要不就是侵略、殖民，都是这时候发展起来的。中国的制度到底好坏？这要看效果。很多人批评政府、批评土改、批评国有/集体所有制……。不管你怎么骂——盛洪老师讲的剥夺农民也好，抢夺农民也好——总而言之，实际的效果是城市化发展起来了。没有这个制度，我们现在还在黑暗中摸索呢。

好，假设这个判断是对的，怎么解释中国城市化的动力。第一，中国的城市化的启动，就是从土地融资开始。为什么？那时我们没有大规模私有财产，没法采用西方国家财产税抵押发债的融资制度，只能从土地融资，也就是现在所有人都诟病的土地财政。另外一个，交易成本。大家天天骂中国的现在征地剥夺农民也好、强拆、血拆也好，总而言之，“垄断土地一级市场”这个制度，极大降低了土地从农业产权制度转移到城市产权制度的交易成本。一旦这个好处消失掉，城市化的速度一定会显著地降低。

这个制度还可以解释中国城市化的速度。全世界都搞城市化，怎么你中国就这么快？这是因为“垄断土地一级市场”制度，可以最大化收益和最小化成本。我们投一条路，就能把这些钱都收回来，因为道路两边的地我全给征了，土地升值后，再用最高价出让；其他城市，比如，印度修一条路，两边的土地私有，升值都归了农民，投资收不回来。你投入一个公共产品的时候，利润越高，你再投公共产品的动力就会越强。千万不要以为，政府的利润、政府的税收、政府的财富增加了是坏事。如果政府总是贴钱的，政府这个组织，包括公共服务就不会存在。

另外一个原因，中国最小化了融资成本。土地融资是直接融资，和西方国家的通过债券市场融资，非常大的一个差别，（是）我们融资的风险很小。所以大家老担心说中国的地方政府会不会有债务危机？中国地方政府有什么债务啊？！都卖出了，中国的地方政府把地卖给开发商，如果开发商地价跌下来，地方政府不会退钱给你的。和股票市场一样，土地财政属于直接融资。所有买房的人、买地的人，相当于入股了一个城市。股票跌了，有没看到把股票退回去？没有。但是你赚钱也不像债券只是固定回报，二是可以非常高。（未完待续）

责任编辑：文爱平